

---

# Acerca del buen gobierno y calidad democrática en las reformas proyectadas al procedimiento administrativo en Argentina

---

ABOUT GOOD GOVERNANCE AND DEMOCRATIC QUALITY IN THE PROJECTED REFORMS TO THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN ARGENTINA

**Luis Eduardo Rey Vázquez<sup>1</sup>**

Profesor de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)  
lereyvazquez@yahoo.com.ar

**SUMARIO:** I. Preliminar. II. Mejora en la calidad regulatoria y simplificación administrativa. III. Ámbito de aplicación. Principios generales del procedimiento administrativo. 1. Principio de Confianza Legítima y Principio de proporcionalidad. 2. Principio de Participación Ciudadana. 3. *In dubio pro actione*. IV. El procedimiento administrativo en la provincia de Corrientes (Argentina), y las reformas que conducen hacia el uso de las nuevas tecnologías, también en el ámbito judicial. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

**Resumen:** Se analizan las reformas proyectadas por medio de la denominada Ley de Bases argentina, que aborda diferentes materias pero que se centra en el análisis a las propugnadas respecto del procedimiento administrativo, que se entronca en la línea observada tanto en el plano jurisprudencial como doctrinario, al igual que en las legislaciones más modernas, tanto en la Argentina como en el derecho comparado, indicativos del rumbo fijado, abordando cuestiones tales como la simplificación administrativa, la evaluación del impacto regulatorio,

---

1 El autor es Abogado y Escribano (UNNE), Doctor en Derecho (UNNE), Especialista en Derecho Administrativo (UNNE), Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano de la Universidad de La Coruña (España). Profesor Adjunto por Concurso —a cargo de la titularidad— de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE) e Investigador Categorizado. Profesor Titular de Derecho Administrativo General y Especial – Carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de la Cuenca del Plata. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Presidente del Superior Tribunal de Justicia y del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Corrientes. E-mail: lereyvazquez@yahoo.com.ar

y las garantías de tutela administrativa efectiva y plazo razonable, así como los principios de confianza legítima y participación ciudadana.

**Abstract:** The reforms projected through the so-called Argentine Base Law are analyzed, which addresses different matters but focuses on the analysis of those advocated with respect to the administrative procedure, which is linked to the line observed both at the jurisprudential and doctrinal levels, to the just as in the most modern legislations, both in Argentina and in comparative law, indicative of the direction set, addressing issues such as administrative simplification, evaluation of regulatory impact, and guarantees of effective administrative protection and reasonable time, as well as the principles of legitimate trust and citizen participation.

**Palabras Clave:** Simplificación administrativa, impacto regulatorio, confianza legítima, plazo razonable.

**Keywords:** Administrative simplification, regulatory impact, legitimate trust, reasonable term.

## I. Preliminar

En el presente trabajo me ocuparé de analizar someramente las tendencias que se están dando en materia normativa en el procedimiento administrativo, con motivo de una reforma proyectada<sup>2</sup> en Argentina en el orden nacional a partir de la denominada «LEY DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS» (en adelante Ley de Bases), pero que —más allá de las polémicas generadas por tratarse de una ley ómnibus que aborda una gran diversidad de materias— entiendo que se entronca en la línea que se viene observando tanto en el plano jurisprudencial como doctrinario, al igual que en las legislaciones más modernas, tanto en la Argentina<sup>3</sup> como en el derecho comparado<sup>4</sup>, indicativos del rumbo fijado<sup>5</sup>.

2 Al momento del envío del presente el Proyecto ha perdido estado parlamentario, pero se estima que se reintentará en el corriente año con una reforma más acotada, pero inclusiva del procedimiento administrativo.

3 Ley 9.003 de la Provincia de Mendoza (B.O. 19-09-2017).

4 Ley 39/2015 de España, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (B.O.E. 2-10-2015). Ver, asimismo, la obra de BREWER CARÍAS, Allan R. (2003), *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Legis, Colombia, 1.ª Edición.

5 Sobre el tópico, se ha dicho recientemente que constituye una función básica de los principios de «servir» a que el procedimiento administrativo debe facilitar, simplificar tanto como coordinar, estructurar y acelerar la realización del derecho material. (PIELOW, Johann-Christian (2018), «Los procedimientos administrativos en Alemania», en PAREJO ALFONSO, Luciano y VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Estudios sobre el Procedimiento Administrativo, I Derecho comparado*, Tirant lo Blanch alternativa, Valencia, pp. 25-47, en especial p. 37).

Y es que muchos de los cambios propugnados por su intermedio, han cautivado mi atención en el pasado donde abordé el tratamiento de los principios del procedimiento administrativo, así como en especial el de confianza legítima<sup>6</sup> y el de participación ciudadana<sup>7</sup> —allí explicitados—, ambos temas objeto de sendas tesis doctorales, amén de algunos trabajos doctrinarios publicados.

Para tal cometido, haré un previo paneo acerca de dos cuestiones tratadas en el proyecto de Ley de Bases, una vinculada a la simplificación administrativa, y otro relativo a la evaluación del impacto regulatorio, para luego centrarme en algunos aspectos postulados a modificarse en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos de Argentina.

En punto a los principios, por caso, tenemos que el clásico principio del debido proceso recibe ahora la denominación de «tutela administrativa efectiva», incorporando asimismo el plazo razonable como garantía inherente.

## II. Mejora en la calidad regulatoria y simplificación administrativa

Como antecedente en materia de buenas prácticas y simplificación, traigo a colación —en el orden nacional argentino— el Decreto N.º 894/2017<sup>8</sup>, por el que se aprobó el texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos<sup>9</sup>, sustituyendo los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33, 38, 41, 46, 58, 60, 90, 92, 96, 100, 101 y 105, e incorporando los artículos 107, 108, 109 y 110 al texto anterior<sup>10</sup>.

Las reformas apuntaron al procedimiento administrativo, y a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en provecho de aquél, y, fundamentalmente, del ciudadano<sup>11</sup>, al menos en el mediano plazo. No obstante, tales reformas también se

6 REY VÁZQUEZ, Luis E. (2016), *El Principio de Confianza Legítima: relevancia de su incorporación al Derecho Administrativo Argentino. Relación con otras instituciones*, publicado por Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Volumen LVIII, tesis doctoral correspondiente al premio Tesis Sobresalientes «Dalmacio Vélez Sársfield» del año 2014, Advocatus, Córdoba.

7 REY VÁZQUEZ, Luis E. (2019), *La Participación ciudadana en la Administración Pública*, tesis doctoral defendida en el Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano en la Universidade da Coruña, disponible en <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/23907>

8 De fecha 1.º-11-2017, publicada en el Boletín Oficial del 02-11-1017,

9 Decreto 1759/72 T.O. 1991.

10 También debe mencionarse el Decreto 891/2017 del 1.º/11/2017 (B.O. 02-11-2017), por el que se aprueban las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación.

11 Artículo 4.º Las autoridades administrativas, actuarán de acuerdo con los principios de sencillez y eficacia, procurando la simplificación de los trámites, y facilitando el acceso de los ciudadanos

proyectan al proceso judicial, especialmente, en lo relacionado con las notificaciones electrónicas, el cómputo de los plazos, y el domicilio electrónico, aspectos que sumados a los ya existentes en el orden federal en el ámbito judicial, procuraron por un lado la simplificación de los trámites, y por otro, a lograr una mayor certeza en punto a la fecha de interposición de recursos o reclamos —con miras al agotamiento de la vía administrativa—, y al cómputo de los plazos de caducidad de la acción judicial.

Uno de los tópicos contenidos en la Ley de Bases, es justamente el relacionado con la Simplificación administrativa. Expresa en sus motivos que «... *se pone en marcha una política pública de calidad regulatoria siguiendo las mejores prácticas internacionales, que promueve la desburocratización, digitalización y simplificación de la normativa administrativa, a la vez que asegura que toda nueva norma sea realmente necesaria, se beneficie de la participación ciudadana y cuente con fundamento en un análisis de impacto regulatorio previo...*».

En punto a la política general, expresa en el Artículo 12: «Política de calidad regulatoria. El Poder Ejecutivo Nacional deberá implementar una política de calidad regulatoria para la Administración Pública Nacional, que incluya la simplificación, digitalización y desburocratización administrativa, promoviendo la transparencia y el debido proceso administrativo, así como el alivio de cargas y costos administrativos, para obtener regulaciones eficientes para la competitividad de los mercados, la creación de empleo y todo cuanto contribuya a elevar el nivel de vida de los ciudadanos y a la consiguiente reducción de los índices de pobreza»<sup>12</sup>.

Luego, como manifestación de dicha política de calidad regulatoria expresa:

«Toda regulación requerirá un análisis previo de impacto regulatorio que incluya una evaluación donde los costos justifiquen los beneficios, necesidad y razonabilidad de la regulación (incluidos los medios elegidos) teniendo en cuenta los efectos económicos, sociales, ambientales, de salud pública y de seguridad a producirse, maximizándose los beneficios y disminuyendo los riesgos y efectos distributivos en el tiempo».

En la doctrina se ha comenzado a postular la necesidad de llevar a cabo lo que se denomina «evaluación del impacto regulatorio», que consiste en una «evaluación sistemática y obligatoria de cómo la legislación primaria o secundaria puede afectar a ciertas categorías de interesados, a los sectores interesados y al medio ambiente»... «se traduce en un procedimiento administrativo especial, generalmente utilizado en la fase preliminar de diseño, esto es, en la fase de examen y control de una determinada iniciativa legislativa...»<sup>13</sup>.

---

a la administración a través de procedimientos directos y simples por medios electrónicos.

12 Sobre el tema, resulta crucial el libro de SUNSTEIN, Cass, (*más*) *Simple. El futuro del Gobierno*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

13 RADAELLI, citado por AUBY, Jean Bernard y PERROUD, Thomas (Editores) (2013), *La Evaluación de Impacto Regulatorio*, INAP, Global Law Press, Sevilla, 2013, p. 19 y ss.

Se ha postulado incluso, en el derecho comparado, la necesidad de que la evaluación de impacto recaiga también en los riesgos de judicialización que pueda tener una determinada política a implementarse a través de la regulación<sup>14</sup>.

### III. Ámbito de aplicación. Principios generales del procedimiento administrativo

Entre los cambios proyectados, se expresa en los motivos de la Ley de Bases que «... Se cumple en realizar una necesaria actualización y modernización de algunos aspectos de la Ley N.º 19.549 de procedimiento administrativo, capitalizando la experiencia de sus más de cincuenta años de vigencia. Así, se precisa su ámbito de aplicación; se mejora la revisión jerárquica recursiva, se incorporan principios esenciales como la buena fe, lealtad, gratuidad, eficiencia burocrática y participación ciudadana; se precisan los requisitos de validez e invalidez del acto administrativo y de la forma de las notificaciones; se amplía el efecto suspensivo del pedido de vista a todo este espectro de situaciones; se avanza en materia de silencio positivo de la Administración y en la regulación de la utilización de los medios electrónicos...».

De tales aspectos, centraré mi atención en el ámbito de aplicación, así como en la concreción de manera explícita de otros principios ya postulados doctrinaria y jurisprudencialmente, pero que no figuraban en la ley.

Así, un primer aspecto es relativo al ámbito de aplicación<sup>15</sup>, que ahora se expande no sólo al Poder Ejecutivo —que ve ampliado el espectro, pues como regla se aplica a los organismos militares y de defensa y seguridad—, sino también a los Poderes Legislativo y Judicial y del Ministerio Público Nacional, en tanto ejerzan función administrativa, así como de manera supletoria a los entes públicos no estatales, a las personas de derecho público no estatales y a personas privadas, cuando ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes nacionales<sup>16</sup>.

Excluye<sup>17</sup>, no obstante, a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras sociedades y demás organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga, directa o indirectamente, participación total o mayoritaria, en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Los entes mencionados en este

14 DIAS VARELLA, Marcelo y DA SILVA JUNIOR, Francisco Moreira (2023), «A avaliação do risco de judicialização na análise de impacto regulatório da Aneel», *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 261-289, jan./abr. 2023.

15 Artículo 34 de la Ley de Bases, modificatoria del art. 1.º de la Ley 19549.

16 Incisos a) y b).

17 Inciso c).

inciso c), así como el Banco de la Nación Argentina, se regirán en sus relaciones con terceros por el derecho privado.

Habrá que ver, no obstante, el criterio sostenido en su día por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) <sup>18</sup>, cuando sostuvo que el concepto amplio de «descentralización» incluye también a los entes estatales con forma societaria<sup>19</sup>, aún si soslayamos la posición extrema que sostiene el carácter público de tales sociedades<sup>20</sup>.

Luego, en punto a los principios del procedimiento, expresa que «... Son principios fundamentales del procedimiento administrativo, la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima, la transparencia y la tutela administrativa y judicial efectiva».

Primeramente, se ocupa del principio del clásico principio del debido proceso, al que denomina «Tutela Administrativa efectiva», siguiendo así una tendencia jurisprudencial y convencional, comprensivo de los aspectos tradicionales del derecho a ser oído, de ofrecer y producir pruebas, y derecho a una decisión fundada, a lo que agrega de modo expreso —también siguiendo el mismo derrotero— el «Derecho a un plazo razonable»<sup>21</sup>.

En tal sentido, fue reconocida tal garantía por la CSJN al expresar que «... *la garantía a la tutela administrativa y judicial efectiva, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia —y ante las autoridades administrativas competentes— y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso —o procedimiento— conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia —o decisión fundada—...*»<sup>22</sup>.

18 CSJN, 12/05/1988, «La Buenos Aires Compañía de Seguros S.A. v. Petroquímica Bahía Blanca S.A.», Fallos 311:750; también en Revista *El Derecho*, 129–266, con nota de BIANCHI, Alberto B. (1988), «Anotaciones sobre los conceptos de Administración Pública y Función Administrativa».

19 Remito a REY VÁZQUEZ, Luis Eduardo, «La organización administrativa descentralizada: el caso de las Empresas y Sociedades Estatales», publicado en el *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña* (España) N.º 16, Año 2012, ISSN: 1138–039X, pp. 977–992; y «Sociedades estatales creadas en la última década: de la Privatización a la Reestatización», *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N.º 399, ISSN 1666–4108, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2011, pp. 39–65; *Revista RAP Buenos Aires (RAP BA)*, N.º 103–104–105, ISSN 1667–3174, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2011, pp. 49–74.

20 Tal la posición de Agustín GORDILLO, bajo el rótulo «No hay entes estatales privados», en *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, T.º I, 10.ª Edición, Buenos Aires, 2010, T.º 1, Capítulo XIV, p. 6/7.

21 Sobre el tema en el ámbito convencional, véase Corte IDH. «Caso Perrone y Preckel Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas», Sentencia de 8 de octubre de 2019, Serie C No. 384, disponible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_385\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_385_esp.pdf)

22 CSJN, 14/10/2004, «Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER – dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986». Fallos 327:4185.

Agregó que «El art. 3.º, inc. a, de la resolución del COMFER 16/99 resulta violatorio del art. 18 de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos Y Deberes del Hombre, 8.º y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8.º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.º inc. 3.º aps. a y b, y 14 inc. 1.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en tanto restringe en forma ilegítima y arbitraria la posibilidad de que los particulares que pretenden participar en concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión puedan impugnar cualquier resolución administrativa del COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones vinculada al servicio en cuestión, en contradicción de la garantía a la tutela administrativa y judicial efectiva, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia —y ante las autoridades administrativas competentes— y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso —o procedimiento— conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia —o decisión fundada—»<sup>23</sup>.

También ha sido una manifestación del debido proceso, la garantía de plazo razonable, conforme lo resuelto por la CSJN *in re* «Losicer»<sup>24</sup>.

En punto al control de convencionalidad en materia disciplinaria, en dicho precedente se extendió la garantía del «plazo razonable» a los procedimientos administrativos sancionatorios, y sostuvo que:

1) La dilación del procedimiento administrativo que se extendió por más de 20 años es incompatible con el derecho al debido proceso amparado por el art. 18 de la Constitución Nacional y por el art. 8 de la CADH, si los hechos investigados no exhiben una especial complejidad y los sumariados no obstaculizaron el curso del procedimiento, ya que los

23 Además, con proyección en general en materia de procedimientos de selección, sostuvo que el art. 3.º, inc. a, de la resolución 16/99 del COMFER atenta contra los principios básicos de los procedimientos públicos de selección como la licitación y el concurso, en especial, los de *libre concurrencia e igualdad*, que no sólo tienden a resguardar el derecho de los oferentes o participantes en procedimientos de ese tipo, sino también el interés público comprometido en la debida elección de quienes resultarán adjudicatarios.

24 CSJN, 26/06/2012, «Losicer, Jorge Alberto y otros c. BCRA – Resol. 169/05 (expte. 105666/B6 SUM FIN 708)», Fallos: 335:1126.

Sobre el tema me he ocupado en REY VÁZQUEZ, LUIS E. (2021), «La suspensión de los plazos en los procedimientos administrativos nacionales con motivo de la pandemia del Covid-19, el principio (derecho) al plazo razonable y el acceso a la justicia», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (Director), *El Derecho Administrativo ante el COVID-19*, IJ Editores, Cita: IJ-MXI-272, ISBN: 978-987-8459-26-4, <https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=17e1682f-5dfdf2c0307c03a064c442bd>. También en el link: <https://ar.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=17e1682f5dfdf2c0307c03a064c442bd>

prolongados lapsos de inactividad procesal son atribuibles inequívocamente a la autoridad administrativa, situación que se presenta como el principal motivo de la dilación.

2) El «plazo razonable» de duración del proceso al que se alude en el inc. 1 del art. 8 de la CADH, constituye una garantía exigible en toda clase de proceso, difiriéndose a los jueces la casuística determinación de si se ha configurado un retardo injustificado de la decisión.

3) Ante la ausencia de pautas temporales indicativas de la duración razonable de un proceso, deberá tenerse en cuenta a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales y d) el análisis global del procedimiento<sup>25</sup>.

Luego, al clásico principio de oficialidad, comprensivo de la impulsión e instrucción de oficio, y de los relativos a la celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites<sup>26</sup>, agrega ahora de modo expreso a los de Gratuidad y Buena fe.

En punto al principio de gratuidad, la Procuración del Tesoro de la Nación (en adelante PTN) sostuvo oportunamente que resultaba inadmisibles la inclusión, en los pliegos de bases y condiciones de las denominadas «garantías de impugnación».

---

25 Corresponden a los sumarios de Editorial La Ley, AR/JUR/32230/2012. El criterio ha sido reiterado por la Corte en la causa «Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c. B.C.R.A. s/ resol. 178/93», 19/11/2013, *La Ley* 2014-C, 524, AR/JUR/77309/2013.

Con anterioridad, el Máximo Tribunal sostuvo que «La tramitación de un sumario que insumió casi una década, comportó “de hecho” una virtual sanción, en la medida en que el agente se vio privado en la práctica de progresar en su carrera administrativa» (CSJN, 30/10/2001, - «Méndez, Claudio C.», JA 2002-II-677).

26 Por su importancia, transcribo a continuación el contenido de dicho principio en la Ley de Bases: «c) *Celeridad, economía, sencillez, eficacia y eficiencia en los trámites. Los recursos y los reclamos administrativos deberán tramitar y sustanciarse íntegramente por el órgano de grado que deba resolverlos, excepto en el caso de recursos o reclamos dirigidos al Poder Ejecutivo Nacional.*

Los trámites administrativos, incluyendo los recursos, reclamos y demás impugnaciones, serán gratuitos, sin perjuicio de la obligación del interesado de sufragar los honorarios que pudieren corresponder a sus letrados y representantes y a los peritos que él proponga.

Tanto la Administración como los administrados deberán obrar con buena fe y lealtad en el trámite de los procedimientos.

Eficiencia Burocrática. Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración Centralizada o descentralizada, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos.

La Administración podrá recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes o bases estatales o mediante consulta a las plataformas de intermediación u otros sistemas habilitados al efecto.

Cuando se trate de informes ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramite el procedimiento, éstos deberán ser remitidos en el plazo de diez (10) días a contar desde la solicitud».



Al respecto, sostuvo la PTN que: «Resulta inviable, con fundamento en la normativa vigente, la inclusión en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares de una cláusula que establece como condición para la procedencia de la impugnación a la preadjudicación, el depósito de una garantía y, de un único supuesto de su devolución para el caso de hacerse lugar a aquélla. La aceptación de una cláusula como la proyectada afectaría el carácter gratuito del procedimiento administrativo, que se diferencia del oneroso del proceso judicial, en el cual los litigantes deben integrar una tasa de justicia para obtener el acceso a los estrados judiciales, salvo supuesto de pobreza demostrada a través del beneficio de litigar sin gastos»<sup>27</sup>.

Se ocupa luego del principio del «Informalismo», entendido como «... d) Excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente»<sup>28</sup>.

Asimismo, conforme a la denominada teoría de la calificación jurídica<sup>29</sup>, debe entenderse que los actos tienen la denominación que corresponde a su naturaleza y no la que le atribuyen las partes (*conf.* Dict. 239:418; 251:224; 253:451; 258:1)<sup>30</sup>.

## 1. Principio de Confianza Legítima y Principio de proporcionalidad

El principio de la confianza legítima o expectativa plausible halla su origen en el derecho germánico<sup>31</sup>, exportado luego al derecho comunitario europeo y a diversos países de

27 PTN, Dict. N.º 117/06, 3 de mayo de 2006. Nota N.º 3415/05. Armada Argentina. (Dictámenes 257:151). Ver comentario de TAWIL, Guido Santiago (2007), «¿El fin de la garantía de impugnación en materia licitatoria?», *El Derecho Administrativo* 2007-446.

28 «... quedó plasmado el llamado principio del formalismo moderado en favor del particular, que implica la excusación de la inobservancia por los interesados de las exigencias formales no esenciales que puedan ser suplidas posteriormente. A ello se suma el deber de la Administración no sólo de requerir sino también de producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva (art. 1.º, inc. f, ap. 2, de la ley 19.549)». GALLI, Jeanneret DE PÉREZ CORTÉS, *Uslenghi*. 38.792/95 «Villa Real S.A. c/D.G.I.». 16/11/2000. C.Nac.Cont.Adm.Fed. SALA IV.

29 Consagrada por el artículo 81 del Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto N.º 1759/72 t.o. 1991.

30 PTN, Dict. N.º 62/07, 12 de marzo de 2007. Expte. N.º 15.637/03. Ministerio de Defensa. (Dictámenes 260:294).

31 Se asigna el origen del instituto a un pronunciamiento del tribunal administrativo superior de Berlín, del 14/11/56, en el que se reconoció el derecho de protección de la confianza invocada por la viuda de un funcionario que vivía en la entonces República Democrática Alemana, a quien se le había oficialmente certificado que si se trasladaba a Berlín occidental tendría derecho a percibir su pensión, por lo que, en consecuencia, concretó el cambio de radicación, con los gastos que ello significaba, y comenzó a percibir su pensión; empero, luego se comprobó que no cumplía las condiciones legales, por lo que se le exigió que devolviera las sumas indebidamente abonadas. La protección invocada por la viuda tuvo acogida en el tribunal alemán,

Europa e Iberoamérica, incluida la Argentina, hallando diversos pronunciamientos jurisprudenciales que lo receptan, así como alguna doctrina que se dedica a su análisis.

La tarea de delinear acabadamente los contornos ciertos de la noción que nos ocupa fue objeto de numerosos trabajos monográficos tanto en el siglo pasado<sup>32</sup> como en el presente<sup>33</sup>, amén de los numerosos trabajos doctrinarios publicados en revistas especializadas tanto en Argentina<sup>34</sup> como en el extranjero<sup>35</sup>, especialmente en Latinoamérica<sup>36</sup>.

---

decisión esta que fue confirmada por la Corte federal el 25/10/57. Lo más interesante del caso es que se resolvió no sólo que no correspondía la revocación *ex tunc* del acto, sino tampoco *ex nunc*, por lo que la Administración tuvo que continuar pagando la pensión (Conf. COVIELLO, Pedro José Jorge (1998), «La Confianza Legítima», *ED* 177-894).

- 32 En España, por caso, la tesis doctoral de CASTILLO BLANCO, Federico A. (1998), *La Protección de la Confianza en el Derecho Administrativo*, con prólogo de Luciano PAREJO ALFONSO, Marcial Pons, Madrid; en el Reino Unido, la obra de SCHONBERG, Soren J. (2000), *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, New York. En Brasil, la tesis doctoral de Maffini, Rafael (2006), *Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro*, Verbo Jurídico, Porto Alegre.
- 33 Caso de la excelente tesis doctoral de COVIELLO, Pedro J. J. (2004), *La Protección de la Confianza del Administrado. Derecho Argentino y Derecho Comparado*, LexisNexis – Abeledo Perrot, Buenos Aires. Este autor, define en la p. 462 al instituto en los siguientes términos: «La protección de la confianza legítima es el instituto de derecho público, derivado de los postulados del Estado de Derecho, de la seguridad jurídica y de la equidad, que ampara a quienes de buena fe creyeron en la validez de los actos (de alcance particular o general, sean administrativos o legislativos, comportamientos, promesas, declaraciones o informes de las autoridades públicas, que sean jurídicamente relevantes y eficaces para configurarla, cuya anulación, modificación, revocación o derogación provoca un daño antijurídico a los afectados, erigiéndose, bajo la observancia de esos componentes, en un derecho subjetivo que puede invocar el administrado, y que consiste, en su aspecto práctico, en la limitación de los efectos de la anulación, de tratarse de un acto (de alcance individual o general) inválido o del reconocimiento del derecho a una indemnización de no ser ello posible; de tratarse de un acto o comportamiento válido, su continuidad o permanencia; y en los supuestos de revocación o modificación de actos válidos o de derogación de actos normativos (administrativos o legislativos), en la posibilidad del reconocimiento del derecho a una indemnización». Énfasis en el original.
- 34 SILVA TAMAYO, Gustavo E. (2011), «La confianza legítima. Algunos apuntes desde una perspectiva comparatista», *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N.º 399, Ediciones RAP, Buenos Aires, p. 7/37.
- 35 En España, la excelente obra de GARCÍA LUENGO, Javier (2002) —que constituyera también su tesis doctoral—, *El Principio de Protección de la Confianza en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid. También puede verse un buen análisis del tratamiento jurisprudencial de la institución en MARTÍNEZ MOYA, José Antonio (2012), *El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración. Su Origen y Tratamiento Jurisprudencial*, Diego Marín Librero Editor, Murcia.
- 36 En Colombia, las obras —ambas tesis de Maestría— de VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel (2008), *La Defraudación de la Confianza Legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá; y la de VIANA CLEVES, María José (2007), *El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

La Ley de Bases incorpora, además de manera expresa, otros principios que doctrinaria y jurisprudencialmente habían sido reconocidos, incluso en el plano legislativo alguno de ellos, como son la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima y la transparencia.

El principio de confianza legítima se encuentra muy emparentado con la buena fe y, por cierto, con la razonabilidad o proporcionalidad, al igual que la transparencia, consagrado éste por la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Ley N.º 24.759, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción —mediante Ley 26.097—, así como en las leyes de ética pública nacional y de las provincias, y normas de contrataciones públicas.

El principio de proporcionalidad ha sido utilizado en el derecho inglés, casualmente confundido con el principio de confianza legítima, en ocasión de analizar el alcance del control judicial de la Administración en el ejercicio de facultades discrecionales.

Al respecto, expresa la doctrina<sup>37</sup> que «... las causas por las que un juez puede anular un acto discrecional del ejecutivo son, según el *dictum* famoso de Lord Diplock, tres: *irregularidad procedimental, ilegalidad y razonabilidad*»<sup>38</sup>. El primer supuesto recoge la tradicional doctrina inglesa del *natural justice*<sup>39</sup>, cuya finalidad es estrictamente procesal: principios tan emblemáticos de la tradición anglosajona como el *audi alteram partem* o el *nemo iudex in causa sua*. El segundo recoge la *desviación de poder continental* y supuestos de control de legalidad interna reconocidos por la jurisprudencia desde principios de siglo XX<sup>40</sup>. Y el tercero es el *control de razonabilidad*, plasmado en la conocida sentencia *Associated Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* de 1948, que constituye el caso más claro de control de legalidad interna hasta ahora previsto por el Derecho administrativo inglés. Según el *principio de razonabilidad* (más conocido en el argot como

37 Sarmiento RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel (2002), «El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Inglés: la evolución que continúa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 114/2002, Estudios, p. 233, Editorial Civitas, Madrid, abril 2002; del mismo autor, *El Principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo. Un análisis jurídico desde el Derecho Español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007. El autor explica no obstante que, si el Derecho español ha enfocado el problema de la confianza legítima y la revocación de actos desde los parámetros de la ilegalidad, el *Administrative Law* se estructura en estos momentos sobre la revocación de actos conformes a Derecho y declarativos de derechos subjetivos.

38 Menciona al caso *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*, 1985, AC 374.

39 En el Reino Unido se ha desarrollado como incluida en el principio de «Justicia Natural», la denominada «Regla contra la parcialidad», que establece que «Ningún hombre puede ser juez de su propia causa», o en latín «*Nemo iudex in re sua*». Al respecto, ver H. W. R. WADE & C. F. FORSYTH (2004), *Administrative Law*, 9.ª Edition, Oxford University Press, p. 450 y ss.

40 Citando a CRAIG, Paul, expresa el autor que, de una forma muy casuística, bajo el rótulo de *illegality* se encuentran las siguientes causas de ilegalidad: propósitos inapropiados (desviación de poder, en términos continentales) y relevancia, lo cual permite impugnar un acto cuando razones relevantes no han sido tomadas en cuenta por el ejecutivo, o razones no relevantes han sido el único fundamento que soporta el acto. No obstante, ésta no es una clasificación taxativa, sino meramente descriptiva del *dictum* de Lord Diplock.

*Wednesbury unreasonableness*), un acto será ultra vires cuando sea tan irrazonable que ninguna autoridad razonable lo habría adoptado<sup>41</sup>.

Luego, refiere que resulta relevante que en una sentencia de la Corte de Apelación en la causa «Coughlan»<sup>42</sup> se consagra la confianza legítima «sustantiva» como principio general del Administrative Law, y se eleva el standard de control utilizado tradicionalmente por los Tribunales: la razonabilidad *Wednesbury*.

En dicha causa, la Corte de Apelación entendió que existen dos *standards* en el *judicial review*: uno, el tradicional control de *razonabilidad*; y segundo, el *abuso de poder*. La categorización del abuso de poder, en los términos del Tribunal, no tiene vínculo alguno con el concepto utilizado por el Derecho continental. Se trata de un concepto autónomo y propio del Derecho inglés. Evidentemente, esta es la novedad. Una vez realizada la pon-

41 Agrega el autor que se trata de un criterio vago, impreciso y propicio a la arbitrariedad judicial. Si situamos esta causa a la luz de la doctrina *ultra vires*, la fragilidad de ésta es aún más palpable: será contraria a la voluntad del Parlamento cualquier decisión tan irrazonable que ninguna autoridad la habría adoptado, y ello porque existe una voluntad implícita del legislador soberano que exige la nulidad del acto.

42 *R v North and East Devon Health Authority, ex p Coughlan*, 1999, LGR, 703. El caso ha sido comentado por CRAIG, Paul; SHONBERG, Soren (2000), «Substantive Legitimate Expectations after Coughlan», *Public Law*, Sweet & Maxwell Limited and Contributors (P.L. 2000, WIN, 684-701). Expresa Sarmiento Ramírez-Escudero —en relación al caso— que: «Los hechos son los siguientes: la señorita *Coughlan* sufrió un grave accidente de tráfico en 1971, produciéndole minusvalías muy graves y permanentes. Durante dieciocho años residió interna en un hospital municipal para enfermos crónicos, hasta que en 1993 las autoridades le propusieron un traslado a *Mardon House*, un centro especial para el tratamiento de minusvalías como las sufridas por la señorita *Coughlan*. Una de las razones que impulsaron a ésta a cambiar de residencia fue la promesa municipal de proporcionarle un hogar para el resto de su vida (“*a home for life*”), sin tener que preocuparse jamás por cuestiones de alojamiento. Esta promesa fue realizada en términos expresos y de forma escrita a un grupo de pacientes, incluida la recurrente. En 1998 las autoridades sanitarias decidieron cerrar *Mardon House* por motivos presupuestarios, con el consiguiente traslado de todos sus pacientes y el incumplimiento de la declaración realizada en 1993. La señorita *Coughlan* recurre la decisión de cierre y los Tribunales fallan a su favor. La autoridad sanitaria local, ante la Corte de Apelación, recurre la sentencia reconociendo la existencia de expectativas por parte de los pacientes, pero alega que la decisión de cierre no puede considerarse irrazonable en términos ortodoxos *Wednesbury*. La Corte de Apelación confirma el fallo de la primera instancia, pero con argumentos diferentes: efectivamente, existía una expectativa por parte de la señorita *Coughlan*, pero tratándose de un caso en el que la administración revoca un acto individual no formal a través de una política (*policy*), ha de realizarse una ponderación de los intereses en juego. En primer lugar, el Tribunal reconoce que si la promesa realizada por las autoridades se hubiera efectuado en el ámbito del Derecho privado, habría equivalido a un incumplimiento de contrato. Segundo, el mantenimiento de *Mardon House* no supone violación alguna del ordenamiento jurídico, puesto que la decisión de cierre obedece exclusivamente a coordenadas políticas. Tercero, los argumentos esgrimidos por la administración no son suficientes, en opinión del Tribunal, para fundamentar una revocación y defraudar la confianza creada. Por todo ello, se falla a favor de la señorita *Coughlan*».

deración, el Tribunal entendió que al haber dos decisiones administrativas razonables (la promesa y su posterior revocación), la única forma de controlar su legalidad sería asegurando que el poder razonablemente ejercido no fuera utilizado en exceso, y, por tanto, abusivamente. El cierre de Mardon se considera, por este motivo y a la vista de los intereses en juego, abusivo.

El mentado principio, que hunde sus raíces en el añejo «principio de razonabilidad» y que fuera suficientemente estudiado en Argentina, ha sido recogido por la jurisprudencia del Alto Tribunal en los últimos tiempos. Son un ejemplo las restricciones impuestas con motivo de la pandemia en diferentes latitudes, que generaron casi inmediatamente respuestas jurisdiccionales ante planteos efectuados por quienes se consideraron afectados por tales medidas, y en todos los casos estuvo presente el principio de proporcionalidad<sup>43</sup>, como una especificación del clásico principio de razonabilidad, originalmente estudiado en nuestro medio por Linares<sup>44</sup>, luego por Cianciardo<sup>45</sup>, pero que a la fecha ha sido tratado en las más variadas latitudes<sup>46</sup>.

Dicho principio fue utilizado por el Juez Petracchi en su Voto en la causa «Thomas, Enrique c. E.N.A.»<sup>47</sup>, Considerando 10.º, expresando que: «... si bien el principio de proporcionalidad en sentido estricto se aplica principalmente frente a medidas de injerencia del Estado, tanto de la Administración como del legislador, y en este punto, especialmente, en materia de derechos fundamentales (ver Fallos: 329: 3680, voto del suscripto), como aspecto esencial del principio de razonabilidad, la proporcionalidad resulta un requisito de toda la actividad del Estado, incluida la judicial. En igual sentido, la Corte Suprema de los Estados Unidos ha utilizado frecuentemente la proporcionalidad como estándar para evaluar la legitimidad de las sentencias judiciales denominadas «injunctions», lo ha fundado en la cláusula constitucional del debido proceso, y ha considerado, sobre esa base, que la medida judicial ordenada, debía ser proporcionada a la naturaleza y magnitud de la violación constitucional de derechos que se invocaba...».

43 CSJN, 10/09/2020, «Maggi, Mariano c/ Corrientes, Provincia de s/ medida autosatisfactiva», Fallos 343:930; CSJN, 19/10/2020, «Lee, Carlos Roberto y otro c/ Consejo de Atención Integral de la Emergencia Covid-19 Provincia de Formosa s/ amparo – amparo colectivo», Fallos 343:1704; CSJN, 25/02/2021, «Petcoff Naidenoff, Luis s/ incidente de inhibitoria», Fallos 344:126; CSJN, 12/03/2021, «Ibarrola, Romina Natalia c/ Formosa, Provincia de S/Acción declarativa de certeza – (Expediente Digital)», Fallos 344:316.

44 LINARES, Juan F. (2002), *Razonabilidad de las leyes. El «debido proceso» como garantía innominada en la Constitución Argentina*, 2.ª Edición actualizada, 2.ª Reimpresión, Astrea, Buenos Aires.

45 CIANCIARDO, Juan (2009), *El Principio de Razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de razonabilidad*, 2.ª Edición actualizada y ampliada, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires.

46 Por ejemplo, las obras de BARAK, Aharon (2017), *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, PALESTRA, Lima; BERNAL PULIDO, Carlos (2007), *El principio de proporcionalidad y los Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3.ª Edición, Madrid; y Sarmiento Ramírez-Escudero, Daniel (2007), *El Principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo. Un análisis jurídico desde el Derecho Español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

47 CSJN, del 15-06-2010 (Fallos 333:1023).

## 2. Principio de Participación Ciudadana<sup>48</sup>

La Ley de Bases consagra de manera expresa tal principio, cuando incorpora como artículo 8 Bis a la Ley 19549 el siguiente texto: «... En los casos en los que la ley exija la participación de usuarios y consumidores en cuestiones tarifarias y de regulación de servicios públicos, deberá realizarse un procedimiento de consulta pública que resguarde el acceso a la información adecuada, veraz e imparcial, y proporcione a los interesados la posibilidad de exponer sus opiniones con la amplitud necesaria, dentro de plazos razonables. La autoridad regulatoria deberá considerar fundadamente las opiniones vertidas en la consulta pública. También podrá optar por la celebración de una audiencia pública no vinculante, cuando así lo ameriten las circunstancias del caso justificando la decisión en razones de economía, sencillez y celeridad».

Sobre el tema, merece destacarse el caso «CEPIS»<sup>49</sup> de la CSJN, que tuvo como disparador el incremento de las tarifas dispuestas por el Poder Concedente (Estado Nacional) del servicio público de gas natural, sin haberse garantizado la previa participación ciudadana en la adopción de las decisiones tarifarias, erigiéndose en la primera interpretación integral del artículo 42 de la Constitución Nacional argentina por parte del Máximo Tribunal Nacional, como un derecho «operativo», apoyándose en los debates de la convención constituyente<sup>50</sup>. Se puntualizó también que al concepto de participación debe dársele un contenido amplio, traduciendo una faceta del control social que puede manifestarse de maneras distintas y cuya ponderación ha sido dejada en manos del legislador, al que corresponde prever el mecanismo que mejor asegure aquella participación en cada caso.

Entre los conceptos salientes, se ha resaltado que la participación debe ser previa, y que no se satisface con la mera notificación de una tarifa ya establecida, debiendo, por imperativo constitucional, garantizar la participación ciudadana en instancias públicas de discusión y debate susceptibles de ser ponderadas por la autoridad de aplicación al momento de la fijación del precio del servicio; siendo además, un elemento de legitimidad para el poder administrador, cuya responsabilidad de garantizar el derecho a la información pública está estrechamente vinculado al sistema republicano de gobierno. Y la consecuencia de la inobservancia —en el caso, del procedimiento de audiencia pública— ha sido la declaración de nulidad de los actos que dispusieron el incremento, con los efectos que ello acarrea.

---

48 Del tema me he ocupado en diversas publicaciones, como en el trabajo correspondiente a mi exposición en las Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Austral del año 2017, en REY VÁZQUEZ, Luis E. (2018), «La Participación de la Sociedad civil en la gestión pública», publicado en *Cuestiones estructurales de Derecho Administrativo, Instituciones, buena administración y derechos individuales*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2018, pp. 453-484.

49 CSJN, 18/08/2016, «Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c. Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo», *Fallos* 339:1077.

50 El citado artículo fue incorporado a la Constitución Nacional Argentina en la reforma constitucional de 1994.

Resulta destacable asimismo, haber echado mano a ciertos<sup>51</sup> instrumentos internacionales para respaldar el análisis y conclusiones del tribunal, como ser la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009, Capítulo primero, puntos 2 y 3) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno, respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana (Uruguay, noviembre de 2006, especialmente regla 11.7 y regla IV.35)<sup>52</sup>. Y también el auxilio al concepto de «democracia deliberativa» con citas de Rawls<sup>53</sup> y Nino<sup>54</sup>.

No obstante erigir dicho pronunciamiento a la audiencia pública como el procedimiento idóneo de participación en los términos del artículo 42 de la Constitución Nacional, la Ley de Bases va más allá y amplía los posibles cauces participativos, hablando de consulta pública.

Tal como sostuve oportunamente, así como la audiencia pública fue un mecanismo idóneo de participación en el contexto del proceso de renegociación contractual, se ha considerado —en posición a la que adhiero<sup>55</sup>— que no resulta apto para discutir aspectos exclusivamente tarifarios, habida cuenta que existen otros mecanismos más plausibles para ello<sup>56</sup>.

Una de las razones por las cuales se considera no idónea a la Audiencia Pública para discutir aspectos tarifarios complejos, es que se requiere de una cierta calificación en el orador que dé cuenta de su cabal conocimiento de la materia discutida<sup>57</sup>.

51 Se trata de Cartas del CLAD, que en rigor conforman una suerte de *soft law*. Al respecto, puede verse la obra de Sarmiento, Daniel (2008), *El Soft Law Administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thomson Civitas, Madrid.

52 Voto del Dr. Horacio Rosatti, Considerando 16.º).

53 Considerando 18.º) del Voto mayoritario, citando la obra de RAWLS, John, *Justice as Fairness. A restatement*, Harvard, Harvard University Press, 2001. Hay Edición castellana, Rawls, John (1986), *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*, Tecnos, Madrid.

54 Voto del Dr. Horacio Rosatti, Considerando 16.º), en relación a la obra de NINO, Carlos Santiago, «La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia», en AA.VV., *En torno a la democracia*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 1990, pág. 97 y ss. (textual del voto). El concepto ha sido desarrollado extensamente por el citado autor en su obra *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Gedisa, Madrid, 1997.

55 En tal sentido se pronuncian CASSAGNE, Juan Carlos (1998), «Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo», en AA.VV., *Procedimiento Administrativo*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, p. 21/22.

56 Dicha posición la sostuve —entre otros—, en REY VÁZQUEZ, Luis E. (2011), *La Renegociación de los Contratos de Servicios Públicos en Argentina. Entre el procedimiento administrativo doméstico y el arbitraje internacional*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, Alemania, p. 58 y ss.

57 Al respecto, la jurisprudencia ha sostenido que «... en correspondencia con dichos objetivos debe asegurarse esta participación en condiciones adecuadas a fin de que las personas intervinientes resulten sujetos calificados con pleno conocimiento de las circunstancias debatidas y el objeto de la decisión puesta a su consideración» (CNACAF, Sala III, «Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de

En casos anteriores, la jurisprudencia ha seguido igual temperamento, al considerar que:

*El artículo 42 de la Constitución Nacional no parecería haber instituido a la audiencia pública como el procedimiento insoslayable en la materia, sino, antes bien, de la lectura de su texto surgiría que lo importante y trascendente a estos fines es la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control*<sup>58</sup>.

Y agregó el fallo citado que: «... Ante la inexistencia de un régimen legal formal que regule en forma específica esta materia, no se desprendería la posibilidad de que la actora esté en condiciones de invocar un derecho que surja de una preceptiva de rango legal formal. Más bien lo que surge del texto constitucional sería la necesidad de una modalidad de “participación” que podría reclamarse a las autoridades, que en el caso, y con sustento constitucional, la demandada optó por una de las formas hasta ahora conocidas: el “documento de consulta” ...»<sup>59</sup>.

### 3. In dubio pro actione

Como derivación surge la prohibición de incurrir en un injustificado rigor formal, el que se ha considerado que atenta contra la garantía del debido proceso, contrario al principio «in dubio pro actione»<sup>60</sup>.

Tempranamente, sostuvo la CSJN, enarbolando siquiera de manera implícita el rol predicado del administrado —de colaborador—<sup>61</sup> en la elaboración de la decisión administra-

---

Servicios de Acción Comunitaria y otro c/ Estado Nacional», del 27 de abril de 2006. RRAP núm. 334, pp. 185/190).

58 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala I, «Asociación Civil Cruzada Cívica para la DECUSP – INC. MED. C/EN – M.I.Y.V. – Resolución N.º 65/01», Expte 25466/01, 16-05-2002, RRAP núm. 286, Julio 2002, pp. 123/128; *Jurisprudencia Argentina*, Suplemento Derecho Administrativo 07-08-2002, pp. 81/87; *El Derecho*, Suplemento Administrativo 30-08-2002, pp. 14/16 (voto del Juez Coviello).

59 En el considerando 3 del fallo citado en nota precedente.

60 CSJN, 04/11/1003, «Colegio Bioquímico del Chaco c/ Instituto de Previsión Social de la Provincia del Chaco s/ demanda contenciosoadministrativa», *Fallos* 316:2477; y en fecha más reciente, CSJN, 11/02/2014, «Biosystems S.A. c. EN –M. Salud– Hospital Posadas s/ contrato administrativo». Ver no obstante la particular interpretación que el juez Rosatti ha efectuado del silencio administrativo, en la redacción de los arts. 30 a 32 de la Ley 19549, texto según Ley 25.344, en su voto en la causa FGR 569/2014/CA1, «Cooperativa de Provisión de Servicios Telefónicos y otros Servicios Públicos y Comunitarios de Cen. c/ Estado Nacional s/ cumplimiento de contrato, 20/02/2018», para quien no es posible superar la inconstitucionalidad de la norma con la interpretación propuesta en Biosystems, y que ahora, fuera de toda duda, queda superada con la reforma propuesta por la Ley de Bases.

61 Así en la causa «Actuar Agrupación Consultores Técnicos Universitarios Argentinos S.A. y otros v. Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado» del 18/07/2002 (*Fallos* 325:1787), Considerando 10.º in fine, sostuvo la CSJN que: «... Como contrapartida, el contratista debe comportarse



tiva, que aun cuando no fuese exigible el procedimiento de reclamo administrativo previo, la circunstancia que el particular escogiese intentar una solución en sede administrativa no podía desmejorar su situación procesal de cara al proceso judicial posterior (en caso de no hallarla en aquél).

Expresó el Alto Tribunal que: «La circunstancia de haber intentado el actor la satisfacción de su reclamo en sede administrativa, aunque no estaba obligado a hacerlo para habilitar la instancia judicial, no puede, de ninguna manera, desmejorar su situación procesal ni coartarle su acceso a la jurisdicción»<sup>62</sup>.

Es decir, jamás podría gravitar negativamente el hecho de que el particular hubiese apostado al procedimiento administrativo para intentar una solución de su pretensión en sede administrativa<sup>63</sup> (aun cuando culmine no hallándola y debiendo acudir a la justicia).

La cuestión se ha reeditado por la CSJN robusteciendo el principio «in dubio pro actione»<sup>64</sup>, al dejar sin efecto una sentencia de la SCJ de Mendoza que admitió la excepción de caducidad de la acción tendiente a que se declare la nulidad del decreto provincial que dispuso la caducidad de la concesión del servicio público de transporte de pasajeros de media y larga distancia por presuntas infracciones.

En efecto, la sentencia revocada había rechazado la demanda con fundamento en que *el recurso de revocatoria interpuesto por la actora contra el acto impugnado resultaba innecesario* y que debió cuestionarlo en sede judicial dentro del plazo de caducidad de treinta días del art. 20, Ley 3918 de Mendoza.

El caso se asemeja al anterior, pues en ambos casos, se descalificó la interpretación que partió de la premisa que al no ser necesario el reclamo o el recurso (lo que en todo caso hubiese habilitado al particular a acudir directamente al proceso judicial), resultaban estériles las presentaciones efectuadas en sede administrativa, dentro de los plazos,

---

*con diligencia, prudencia y buena fe, habida cuenta de su condición de colaborador de la administración en la realización de un fin público...».*

En la doctrina, puede citarse el artículo de TAWIL, Guido S. (1985), «El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo», *La Ley* 1985-E, 952; AR/DOC/18536/2001. Asimismo, me he ocupado del tópico en REY VÁZQUEZ, Luis E. (2016), «El ciudadano colaborador en contratación administrativa argentina», publicada en los *Cuadernos de Mariñán*, Edición 2016, Diputación provincial de La Coruña, pp. 353-366.

62 CSJN, 30/03/1989, «Elverdin, Jorge Julio v. UNLP. s/ ordinario», *Fallos* 312:417.

63 En punto a la exigencia del reclamo administrativo previo, se ha señalado que su finalidad es la de «... producir una etapa conciliatoria anterior al pleito, dando a la Administración la posibilidad de revisar el caso, salvar algún error y promover el control de legitimidad de lo actuado» (CSJN, 13-07-1991, «Gasparri y Cía. S.A.», *Fallos* 314:725, consid. 7.º; criterio reiterado en CSJN, 04/08/2009, «E.D.E.M.S.A. c/ E.N.A. y M.E.O.S.P.N. s/ cobro de pesos». *Fallos* 332:1629).

64 CSJN, 18/10/2016, «Transportes Uspallata S.R. L. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza si acción procesal administrativa», *Fallos* 339:1483, remitiéndose al Dictamen de la Procuradora Fiscal Laura Monti.

tendientes a obtener una solución en esta última sede, brindando asimismo la oportunidad de revisar su accionar al órgano estatal.

Es que la solución contraria supone una suerte de subestimación del procedimiento administrativo como carril idóneo para hallar una respuesta a los conflictos del Estado con los particulares.

En la Ley de Bases encontramos varias manifestaciones del mentado principio, por ejemplo, cuando en el art. 1.º apartado f) relativo a los plazos, prescribe que «3) Se computarán a partir del día siguiente al de la notificación, en la que deberá hacerse saber al interesado los recursos administrativos que se pueden interponer contra el acto notificado y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos o, en su caso, si el acto agota la instancia administrativa. La omisión total o parcial de estos recaudos determinará automáticamente la invalidez e ineficacia de la notificación»; también en el art. 52, cuando modifica el art. 25 de la LNPA, último párrafo, que expresa: «No habrá plazo para impugnar las vías de hecho administrativas sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción. La falta de impugnación de actos que adolezcan de nulidades no obstará a su planteo como defensa dentro del plazo de prescripción».

## IV. El procedimiento administrativo en la provincia de Corrientes (Argentina), y las reformas que conducen hacia el uso de las nuevas tecnologías, también en el ámbito judicial

En el año 2013, por medio de la Ley 6250<sup>65</sup> de la Provincia de Corrientes se introdujeron diversas y sustanciales reformas al Código Fiscal —Ley 3037— y, sobre el final, se introdujeron dos agregados a sendos artículos (arts. 4 inciso d y 113) de la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley 3460)<sup>66</sup>.

---

65 Del 6-12-2013, B.O. 16-12-2013.

66 El hallazgo se produjo mediante la consulta a la página web del Senado Provincial, tendiente a localizar las modificaciones efectuadas a la Ley 3460 de procedimientos administrativos, y amén de las ya conocidas, surgió la operada por Ley 6.250, que produjo las mentadas reformas a dos artículos, pero que es una ley que fundamentalmente versaba sobre reformas tributarias al Código Fiscal, pero que por su trascendencia, justificaban un tratamiento separado, o al menos dotarlas de la difusión suficiente, pues se procura por su intermedio brindar al ciudadano un mayor acceso a la información y al uso de herramientas tecnológicas para articular sus peticiones ante las autoridades administrativas.

Esta última produjo dos innovaciones relevantes no sólo en cuestiones procedimentales, sino también sustantivas, que por su relevancia no sólo carecieron de la previa difusión, sino que tampoco luego ha sido objeto de mayor atención, al menos, por la doctrina vernácula.

La primera modificación, dentro de los principios generales del procedimiento administrativo, y concretamente, en el de «Celeridad, Economía, Sencillez y Eficacia», expresaba ya originalmente «En sus trámites», agregándose luego mediante Ley N.º 6250 (art. 50) «... a los efectos de la aplicación práctica del principio de celeridad en los trámites administrativos, las autoridades incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a los efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas».

En la segunda innovación, ya reglando sobre el «acto ejecutorio», así denominando al acto unilateral de contenido concreto, quedó el art. 113 redactado de la siguiente forma:

«El acto ejecutorio se manifestará expresamente y por escrito o por medios electrónicos en los casos y con las condiciones que determine la reglamentación que se dictará al efecto por el Poder Ejecutivo.

Para garantizar la igualdad de acceso a la administración pública, la Autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de vías gratuitas a los medios electrónicos o permitir el uso alternativo de otros procedimientos».

En virtud de la remisión que el art. 5.º de la Ley 3460<sup>67</sup> efectúa hacia otras normas locales, entre las que se encuentra el Código Procesal Civil y Comercial, ya antes de la reforma, cuando estaba en vigente el Código ritual aprobado por Decreto Ley 14/2000, consagraba en su Art. 126; respecto a las audiencias, lo siguiente: «Versión taquigráfica e impresión fonográfica. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior a pedido de parte, a su costa y sin recurso alguno, podrá ordenarse que se tome versión taquigráfica de lo ocurrido o que se lo registre por cualquier otro medio técnico, siempre que se solicitare con anticipación suficiente. El juez nombrará de oficio a los taquígrafos, o adoptará las medidas necesarias para asegurar la autenticidad del registro y su documentación. Las partes podrán pedir copia del acta».

Con posterioridad, por reforma introducida mediante Ley 5.956 a la citada norma procesal, se incorporó el art. 134 bis, que rezaba lo siguiente: «Notificación por correo electrónico. La notificación por correo electrónico podrá sustituir a la notificación por cédula,

---

67 Art. 5.º - El orden jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho. Si no hay norma administrativa escrita que regule el caso, se aplicarán las normas administrativas no escritas y a falta de ellas regirá el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial, el Código de Procedimientos en lo Penal, y las demás leyes de la Provincia, en ese orden. Si aun así no pudiese resolverse la cuestión planteada se atenderá a los principios en que se sustenta el orden jurídico local. Sólo si el asunto sigue sin encontrar solución se recurrirá a las leyes análogas de Derecho Nacional y a los principios en que ese derecho se funda.

siempre que sea expresamente consentido por las partes y el contenido de la misma respete lo dispuesto por el artículo 136...»<sup>68</sup>, remitiendo su entrada en vigor «a partir de la fecha que disponga por Acordada el Superior Tribunal de Justicia».

Dicha previsión legal permitió sortear las dificultades operadas con motivo de la pandemia, pues fue necesario en ese período instaurar a través de diversos Acuerdos Extraordinarios del STJ, un «Marco Regulatorio de Emergencia General (MREG)», con base en la aplicación de herramientas tecnológicas disponibles, el uso de medios electrónicos idóneos al alcance, para las comunicaciones y otros actos que puedan ser cumplidos con eficacia, previéndose la atención al público bajo la modalidad de turnos y la presentación de escritos, promoción de nuevas demandas y notificaciones a través del sistema FORUM desarrollado por la Dirección de Informática, habilitándose también la realización de audiencias por sistemas de videoconferencias y/o plataformas a distancia, para poder trabajar en un entorno diferente a lo que el usuario se encontraba habituado<sup>69</sup>.

Las normas apuntadas rigieron hasta la sanción y entrada en vigor del Código Procesal Civil y Comercial<sup>70</sup> —Ley 6.556—, donde como veremos se prevé ya el uso del expediente electrónico. No obstante, se erigen en un antecedente necesario que llevó a la necesidad de consagrar tales previsiones en las nuevas normas procesales.

Retomando las reformas introducidas —hace una década— a la ley de procedimientos administrativos, tenemos que por un lado ponen en cabeza de las autoridades el deber de incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, haciendo gala del principio de celeridad, y además, en punto a las formalidades del acto administrativo y el acceso a los procedimientos previos y posteriores a su dictado, enfatiza acerca de la necesidad del uso de medios electrónicos, poniendo en cabeza del Poder Ejecutivo su reglamentación (bien entendido que en su órbita de actuación, pues podrían los otros poderes hacer lo propio en su esfera), sino que además, para garantizar la igualdad de acceso a la administración pública, impone a la Autoridad el deber de asegurar mecanismos suficientes y adecuados de vías gratuitas a los medios electrónicos o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.

Respecto al uso de medios electrónicos, con bastante antelación a la mentada reforma, ya Revidatti expresaba en 1985, aludiendo a la forma del acto ejecutivo, además de la escrita y la verbal, que existen «... comunicaciones mediante sonido y signos mecánicos: el semáforo o la barrera son signos mecánicos, al igual que la sirena que utilizan ciertos vehículos afectados a servicios públicos esenciales; mientras que el sonido, emitido por un silbato por ejemplo, es una forma bastante frecuentemente utilizada...»<sup>71</sup>.

68 Se exceptuaban las notificaciones previstas en los incisos 1, 2, 3, 4, 7, 8, 11, 12 y 14 del artículo 135.

69 Sobre el tema remito a REY VÁZQUEZ, Luis E. (2021), «La función administrativa en la órbita judicial. Principales manifestaciones», publicado en *Temas de Derecho Administrativo*, Editorial Erreius, Director Carlos FRANCISCO BALBÍN, Agosto 2021, pp. 631-653, Cita digital: IUSDC3288474A.

70 Ley 6.556 (B.O. 13-05-2021), en vigencia a partir del 1.º-12-2021.

71 REVIDATTI, Gustavo A. (1985), *Derecho Administrativo*, Tomo 2, Fundación Derecho Administrativo, Buenos Aires, p. 223.

Ello en circunstancias «normales», sin contar con las excepcionales ya vividas con motivo de la pandemia COVID-19<sup>72</sup>, donde claramente cobraron vigor aquellas prescripciones que postulaban el uso de medios electrónicos, apareciendo destacados trabajos doctrinarios en tal sentido<sup>73</sup>.

Prácticamente todos los organismos públicos cuentan con su página web, desde la cual se pueden articular numerosos trámites que no requieren la presencialidad física ni el uso del papel, aun cuando debiera expandirse su uso a toda la Administración Pública.

Pero lo importante —y que es lo que entiendo no ha sido suficientemente abordado— es que con las reformas ya en vigor, están dadas las condiciones para avanzar hacia un expediente electrónico en la órbita administrativa, que desburocratice y otorgue celeridad, economía, sencillez y eficacia a los trámites, conforme reza el principio homónimo.

Si atendemos especialmente a la segunda innovación introducida en la Ley de procedimientos administrativos, cuando luego de expresar que el «acto ejecutorio» *se manifestará expresamente y por escrito o por medios electrónicos...*, puntualizó que «...Para garantizar la igualdad de acceso a la administración pública, la Autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de vías gratuitas a los medios electrónicos o permitir el uso alternativo de otros procedimientos».

De allí cabría preguntarse el rol que tomarían las redes sociales institucionales, o incluso las personales de algunos altos funcionarios, para que la ciudadanía pueda interactuar con ellos.

En efecto, en Chile se ha postulado la utilización de la red social *twitter* tanto respecto de las cuentas institucionales<sup>74</sup>, como las personales de los funcionarios que utilizan públicamente, llegando incluso a sostenerse que no podrían bloquearse a los usuarios que a través de ellas interactúen, especialmente tratándose de cuentas institucionales<sup>75</sup>.

Resulta evidente que la previsión tan generosa en punto al uso alternativo de otros procedimientos, bien podrían incluir el uso de las redes sociales, siendo cada vez más frecuente la expresión o el adelanto de informaciones relevantes a través de tales canales.

72 REY VÁZQUEZ, Luis E. (2023), «La legalidad de recambio en épocas de emergencia», en CONTE-GRAND, Julio M. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo (Directores), *Perspectivas constitucionales, administrativas y convencionales del Ministerio Público. En el derecho argentino y comparado*, Ábaco, Buenos Aires, pp. 586-603.

73 Por ejemplo, el excelente libro de LACAVA, Federico J. (2022), *Acto Administrativo Automático*, Astrea, Buenos Aires.

74 ROMÁN CORDERO, Cristián (2017), «#Twitter y @Administración», *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N.º 25 [julio-diciembre 2017] pp. 27-43.

75 ROMÁN CORDERO, Cristián (2019), «Twitter: El derecho a no ser bloqueado por los órganos de la Administración (Comentario sobre el Dictamen N.º 18.671-2019 de la Contraloría General de la República)», *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N.º 30 [julio-diciembre 2019] pp. 203-217.

Entiendo que debiera procederse a una reglamentación tendiente a prever el uso de tales medios, pero mientras ello no ocurra, y mientras no se cuente con un procedimiento administrativo electrónico con un *software* ya culminado, bien puede echarse mano de todas las herramientas al alcance del ciudadano para interactuar con la Administración.

El desarrollo de un programa que consagre el procedimiento administrativo electrónico en la provincia de Corrientes, se alinearía con el camino trazado en los últimos años, a partir de la entrada en vigor de nuevos Códigos Procesales en la provincia, todos los cuales coinciden en apostar al uso de las nuevas tecnologías para la gestión de los procesos judiciales.

En efecto, se han sancionado ya cuatro Códigos Procesales: El Penal, el Civil y Comercial, el de Familia, Niñez y Adolescencia y el Código Procesal Administrativo.

Las principales novedades de cada uno de ellos:

1. Código Procesal Penal<sup>76</sup>, en vigor ya en las 5 circunscripciones judiciales, conforme a un esquema gradual de implementación, comenzando en septiembre de 2020, y finalizando el 8 de noviembre de 2022 (en la ciudad Capital).

Dicho código produjo un cambio de paradigma, adoptando el modelo acusatorio pleno, colocando en cabeza del Fiscal la acusación, y el juez cumpliendo funciones de garantía, respetando así el principio de imparcialidad. Incorpora asimismo medios alternativos de resolución de conflictos.

2. Código Procesal Civil y Comercial<sup>77</sup>. Entre las novedades más salientes, prevé el expediente digital, el proceso por audiencias (presenciales y/o virtuales, en este último caso en soporte de videograbación); procesos con sujetos vulnerables, proceso monitorio, procesos abreviados, uso de lenguaje claro, principios procesales.

Avanzar hacia la justicia moderna y ágil que demanda el ciudadano, procurando que éste sienta que su causa se resuelve con calidad y en un tiempo breve.

Ha previsto una transición ordenada hacia el nuevo modelo de estructuras procesales y el proceso de oralidad.

3. Código Procesal de Familia, Niñez y Adolescencia<sup>78</sup>. Prevé el acceso a la justicia de personas en situación de vulnerabilidad, desarrollando el estándar del Interés superior del niño.

4. Código Procesal Administrativo<sup>79</sup> (en adelante CPA): En aras a la seguridad jurídica y para facilitar la tarea de los operadores jurídicos, se dispone la directa aplicación del

---

76 Sancionado por Ley 6518 (B.O. 27-11-2019, y su fe de erratas del 6-12-2019).

77 Ley 6.556 (B.O. 13-05-2021), en vigencia a partir del 1.º-12-2021.

78 Ley 6.580 (B.O. 27-10-2021), en vigencia a partir del 1.º-03-2022.

79 Ley 6.620 (B.O. 23-11-2022, en Anexo), promulgado por Decreto N.º 3420 del 22-11-2022 (B.O.

Código Procesal Civil y Comercial con relación a instituciones comunes, como notificaciones, conflictos de competencia, recusación, recursos ordinarios y extraordinarios, entre otras y, además, se regulan aquellas en las que debe contemplarse las particularidades propias del sistema de derecho administrativo (por ejemplo, el Código Procesal Civil y Comercial establece las notificaciones electrónicas).

Se prevé la posibilidad de usar como herramientas para la toma de decisiones judiciales, el análisis y procesamiento inteligente de datos a través de sistemas informáticos o tecnológicos, como así también la posibilidad de que, cuando se cuente con los medios técnicos, las providencias simples puedan ser dictadas en forma automática utilizando sistemas de automatización (inteligencia artificial).

Se promueve la utilización de sistemas interoperables de acceso para distintas instituciones, tanto para obtener información ofrecida como prueba en las causas, como para las comunicaciones y notificaciones.

Respecto de la puesta en marcha del nuevo Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia que empezó a regir a partir del 1.º de diciembre del año 2021, se enfatizó en las adaptaciones realizadas al sistema de gestión, las refuncionalizaciones edilicias, compras de equipamientos de audio, video y tecnológicos necesarios, habilitación de nuevas salas de audiencia, como así también de las cámaras especializadas de entrevistas, recalándose la necesidad de seguir trabajando con los Talleres de Capacitación para seguir mejorando y unificando los criterios de gestión.

También debe destacarse la importancia que significó repensar todo el sistema de gestión de los procesos de los fueros no penales, diseñando nuevas herramientas para implementar la aplicación de las normas procesales de acuerdo a lo establecido por el legislador, en razón del verdadero cambio de paradigma y consecuente cambio cultural de la labor judicial, con base en un proceso por audiencia a través de canales digitales de acuerdo a la estructura tecnológica actualmente disponible.

En ese marco, se continuó realizando actualizaciones a las plataformas FORUM y IURIX, para lograr mayor compatibilidad en la vinculación de ambos sistemas informáticos y gestionar los expedientes judiciales bajo formato digital con tecnología disponible y a fin de sustituir progresivamente el tradicional expediente en soporte papel, aplicándose el «Régimen de Gestión Electrónica» que contiene las normas reglamentarias necesarias para el uso de las plataformas FORUM y IURIX en la tramitación de todas las causas suscitadas o que se sustancien por ante los Tribunales: Civiles y Comerciales; Concursos, Quiebras y Sociedades; Familia, Niñez y Adolescencia; Laborales, Contenciosos Administrativos, Justicia de Paz, Centros Judiciales de Mediación y otras Áreas del Poder Judicial de la Provincia de Corrientes. Todo lo cual sigue demandando mucho esfuerzo en busca de tratar de optimizar y aprovechar los recursos económicos disponibles<sup>80</sup>.

---

23-11-2022), en vigencia a los 60 días de la publicación.

80 Tomado parcialmente de la Memoria Anual del año 2022 del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes, aprobada por Acuerdo Extraordinario N.º 2 del 23-02-2023 (disponible en <https://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/acuerdos/pdf/2023/ace02-2023.pdf>).

## V. Conclusiones

De los principios tradicionales ya presentes en la ley nacional —al igual que en muchas normas provinciales—, advertimos una tendencia a profundizar los aquéllos, desgranándolos en diversas manifestaciones, pero susceptibles de ser vinculados entre sí, asumiendo denominaciones más modernas, como tutela administrativa efectiva, plazo razonable y participación ciudadana.

En rigor, los principios constituyen un norte que alumbró al procedimiento administrativo, como cauce formal de la función administrativa del Estado.

Con la consagración de los principios de confianza legítima, buena fe, transparencia, proporcionalidad, así como el principio *pro actione*, apreciamos una paulatina humanización de la regulación procedimental administrativa, colocando como eje a la persona humana y a su dignidad, siendo las reformas proyectadas en la Ley de Bases una clara manifestación del aserto.

Ha sido notable la gravitación ejercida por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, bajo cuyo norte se han pronunciado en los últimos decenios los tribunales argentinos, ejercitando no sólo el control de constitucionalidad clásico, sino el control de convencionalidad, lo que ha evidenciado un acercamiento mayor con los principios penales, tal el caso del derecho a ser juzgado en un «plazo razonable», en punto a la duración de los procedimientos disciplinarios; o en punto al principio de «tutela administrativa efectiva».

En definitiva, los Tratados de Derechos humanos, que en la Argentina ostentan jerarquía constitucional, y la interpretación efectuada por la Corte Interamericana, contribuirán seguramente a humanizar los procedimientos sancionatorios, y a delimitar debidamente las potestades de las autoridades administrativas, y es una tendencia que parece consolidarse.

## Bibliografía

- BARAK, Aharon**, (2017), *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra, Lima.
- BERNAL PULIDO, Carlos**, (2007), *El principio de proporcionalidad y los Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3.ª Edición, Madrid.
- BIANCHI, Alberto B.**, (1988), «Anotaciones sobre los conceptos de Administración Pública y Función Administrativa», *El Derecho*, 129–266.
- BREWER CARÍAS, Allan R.**, (2003), *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Legis, Colombia, 1.ª Edición.
- CASSAGNE, Juan Carlos**, (1998), «Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo», en AA.VV., *Procedimiento Administrativo*, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, p. 21.



- CASTILLO BLANCO, Federico A.**, (1998), *La Protección de la Confianza en el Derecho Administrativo*, con prólogo de Luciano Parejo Alfonso, Marcial Pons, Madrid.
- CIANCIARDO, Juan**, (2009), *El Principio de Razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de razonabilidad*, 2.ª Edición actualizada y ampliada, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires.
- COVIELLO, Pedro J. J.**, (1998), «La Confianza Legítima», *ED* 177–894.
- COVIELLO, Pedro J. J.**, (2004), *La Protección de la Confianza del Administrado. Derecho Argentino y Derecho Comparado*, LexisNexis – Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- CRAIG, Paul; SHONBERG, Soren**, (2000), «Substantive Legitimate Expectations after Coughlan», *Public Law*, Sweet & Maxwell Limited and Contributors (P.L. 2000, WIN, 684–701).
- DIAS VARELLA, Marcelo y DA SILVA JUNIOR, Francisco Moreira**, (2023), «A avaliação do risco de judicialização na análise de impacto regulatório da Aneel», *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 261–289, jan./abr. 2023.
- GARCÍA LUENGO, Javier**, (2002), *El Principio de Protección de la Confianza en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- GORDILLO, Agustín**, (2010), *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, T.º I, 10.ª Edición, Buenos Aires.
- LACAVA, Federico J.**, (2022), *Acto Administrativo Automático*, Astrea, Buenos Aires.
- LINARES, Juan Francisco**, (2002), *Razonabilidad de las leyes. El «debido proceso» como garantía innominada en la Constitución Argentina*, 2.ª Edición actualizada, 2.ª Reimpresión, Astrea, Buenos Aires.
- MAFFINI, Rafael**, (2006), *Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro*, Verbo Jurídico, Porto Alegre.
- MARTÍNEZ MOYA, José Antonio**, (2012), *El Principio de Confianza Legítima en la Actuación de la Administración. Su Origen y Tratamiento Jurisprudencial*, Diego Marín Librero Editor, Murcia.
- NINO, Carlos Santiago**, (1997), *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Gedisa, Madrid, 1997.
- PIELow, Johann-Christian**, (2018), «Los procedimientos administrativos en Alemania», en PAREJO ALFONSO, Luciano y VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Estudios sobre el Procedimiento Administrativo, I Derecho comparado*, Tirant lo Blanch alternativa, Valencia, pp. 25–47.

- RADAELLI, citado por AUBY, Jean Bernard y FERROUD, Thomas,** (Editores) (2013), *La Evaluación de Impacto Regulatorio*, INAP, Global Law Press, Sevilla, p. 19 y ss.
- RAWLS, John,** (1986), *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*, Tecnos, Madrid.
- REVIDATTI, Gustavo A.,** (1985), *Derecho Administrativo*, Tomo 2, Fundación Derecho Administrativo, Buenos Aires.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2016), «El ciudadano colaborador en contratación administrativa argentina», publicada en los *Cuadernos de Mariñán*, Diputación provincial de La Coruña, pp. 353-366.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2016), *El Principio de Confianza Legítima: relevancia de su incorporación al Derecho Administrativo Argentino. Relación con otras instituciones*, publicado por Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Volumen LVIII, tesis doctoral correspondiente al premio Tesis Sobresalientes «Dalmacio Vélez Sársfield» del año 2014, Advocatus, Córdoba.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2021), «La función administrativa en la órbita judicial. Principales manifestaciones», publicado en *Temas de Derecho Administrativo*, Editorial Erreius, Director Carlos FRANCISCO BALBÍN, Agosto 2021, pp. 631-653, Cita digital: IUUSD3288474A.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2023), «La legalidad de recambio en épocas de emergencia», en **CONTTE-GRAND, Julio M. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo** (Directores), *Perspectivas constitucionales, administrativas y convencionales del Ministerio Público. En el derecho argentino y comparado*, Ábaco, Buenos Aires, pp. 586-603.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2012), «La organización administrativa descentralizada: el caso de las Empresas y Sociedades Estatales», publicado en el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* (España) N.º 16, Año 2012, ISSN: 1138-039X, pp. 977-992.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2019), *La Participación ciudadana en la Administración Pública*, tesis doctoral defendida en el Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano en la Universidad da Coruña, disponible en <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/23907>.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2018), «La Participación de la Sociedad civil en la gestión pública», publicado en *Cuestiones estructurales de Derecho Administrativo, Instituciones, buena administración y derechos individuales*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2018, pp. 453-484.
- REY VÁZQUEZ, Luis E.,** (2011), *La Renegociación de los Contratos de Servicios Públicos en Argentina. Entre el procedimiento administrativo doméstico y el arbitraje internacional*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, Alemania.

- REY VÁZQUEZ, Luis E.**, (2021), «La suspensión de los plazos en los procedimientos administrativos nacionales con motivo de la pandemia del Covid-19, el principio (derecho) al plazo razonable y el acceso a la justicia», en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (Director), *El Derecho Administrativo ante el COVID-19*, IJ Editores, Cita: IJ-MXI-272, ISBN: 978-987-8459-26-4, <https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=17e1682f5dfdf2c0307c03a064c442bd>. También en el link: <https://ar.lejister.com/pop.php?option=articulo&Hash=17e1682f5dfdf2c0307c03a064c442bd>
- REY VÁZQUEZ, Luis E.**, (2011), «Sociedades estatales creadas en la última década: de la Privatización a la Reestatización», *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N.º 399, ISSN 1666-4108, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2011, pp. 39-65; también en *Revista RAP Buenos Aires (RAP BA)*, N.º 103-104-105, ISSN 1667-3174, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2011, pp. 49-74.
- ROMÁN CORDERO, Cristián**, (2017), «#Twitter y @Administración», *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N.º 25 [julio-diciembre 2017] pp. 27-43.
- ROMÁN CORDERO, Cristián**, (2019), «Twitter: El derecho a no ser bloqueado por los órganos de la Administración (Comentario sobre el Dictamen N.º 18.671-2019 de la Contraloría General de la República)», *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N.º 30 [julio-diciembre 2019] pp. 203-217.
- SARMIENTO, Daniel**, (2008), *El Soft Law Administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thomson Civitas, Madrid.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, Daniel**, (2002), «El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Inglés: la evolución que continúa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, N.º 114/2002, Estudios, p. 233, Editorial Civitas, Madrid, abril 2002.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, Daniel** (2007), *El Principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo. Un análisis jurídico desde el Derecho Español*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- SILVA TAMAYO, Gustavo E.**, (2011), «La confianza legítima. Algunos apuntes desde una perspectiva comparatista», *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N.º 399, Ediciones RAP, Buenos Aires, p. 7/37.
- SCHONBERG, Soren J.**, (2000), *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, New York.
- SUNSTEIN, Cass**, (2014), (más) *Simple. El futuro del Gobierno*, Marcial Pons, Madrid.
- TAWIL, Guido S.**, (1985), «El principio de colaboración y su importancia en el procedimiento administrativo», *La Ley* 1985-E, 952; AR/DOC/18536/2001.
- TAWIL, Guido Santiago**, (2007), «¿El fin de la garantía de impugnación en materia licitatoria?», *El Derecho Administrativo* 2007-446.

**VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel**, (2008), *La Defraudación de la Confianza Legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

**VIANA CLEVES, María José**, (2007), *El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

**WADE, H. W. R. & C. F. FORSYTH**, (2004), *Administrative Law*, 9.ª Edition, Oxford University Press.